

公物致害的国家赔偿责任

罗 娇

(厦门大学法学院 福建·厦门 361005)

摘 要 随着服务行政与给付行政时代的到来,国家设置公物以达到执行生存照顾的任务。同时公物的设置与管理存在瑕疵会导致公物的使用者、参加者或者第三人的人身、生命、财产受到损害,这种损害赔偿应属于国家赔偿的范畴。针对不同的受害者应采取不同的归责原则。

关键词 公物 国家赔偿 归责原则

中图分类号 D922.1

文献标识码 A

文章编号 :1009-0592(2007)-407-02

公物是供公务使用或公众使用的财产,其损害赔偿属于国家赔偿亦或民事赔偿。各国有不同的做法,学说上也存在许多争议,然而公物损害赔偿属于国家赔偿的范畴当属无疑。遗憾的是我国将公物损害赔偿纳入民事赔偿体系。此种状况的存在,不仅让行政机关规避了责任,也妨碍了国家赔偿法的完善。本文拟对公物致害的国家赔偿性质作出初步探讨,并对公物致害的国家赔偿责任的归责原则作出剖析与评价。

一、各国公物损害赔偿比较分析

“所谓公物,系指由行政主体为公共目的所设置而在公法支配关系中之物。”公物是行政主体设置并管理的,供行政主体或公众使用的财产。换言之,公物处于公法支配关系中,是行政主体对物的行政行为。这种对物的行政行为出现瑕疵,损害受害者的合法权益将引起国家赔偿责任。行政机关可以公法和私法方式执行行政任务,如果致害行为是由以公法方式执行行政任务产生的,则引起国家赔偿责任。反之,则引起民事赔偿责任。西方各国以及我国台湾地区的立法实践都以国家赔偿法来规范公物致害。德国《国家赔偿法》第一条规定“国家对其因技术性设施的故障所产生的侵权行为,应当负赔偿责任,因违反对街道、土地、邻水、违章建筑物的交通安全义务所造成的损害,国家应负赔偿责任。”德国联邦最高法院认为交通安全义务是私法义务,违反这种义务应当产生民事赔偿责任,而德国通行的理论认为这是主权性义务,违反该义务应当产生国家赔偿责任。现在德国各州的道路法立法机关已经完全将道路交通安全义务确定为联邦最高法院判决意义上的主权义务。德国法院主张行政主体以私法上的占有权和所有权为由发布禁止访问者进入其办公楼的命令是私法行为,以公法上的财产管理权为由发布禁止进入的命令则为公法行为,前者致害引起民事赔偿责任,后者则引起

国家赔偿责任。但德国学者普遍认为禁令的目的是为了保障行政空间内公务活动不受打扰,以禁令的目的为根据,主张该命令属于公法行为。法国国家赔偿法包括公务赔偿和公物赔偿,前者同我国《国家赔偿法》第三条以及第四条的规定,后者适用于公共工程和公共建筑物。公共工程实施或不实施、公共建筑物存在或缺乏正常维修及运行所造成的损害都属于国家赔偿的范畴。我国台湾地区国家赔偿法第三条规定,公有公共设施因设置或管理有欠缺,致人民生命、身体或财产受损害者,国家应负损害赔偿责任。如,台湾地区对交通标志失灵所致之交通事故是否成立国家赔偿,存在肯定说和否定说。肯定说认为交通标志失灵是出于设置或管理存在瑕疵,受害人得依国家赔偿法申请公物之国家赔偿或者公务员违背设置或管理职务之国家赔偿。否定说认为交通标志失灵应视同交通警察失职,受害人只能就公务员失职请求国家赔偿。

二、我国公物致害赔偿责任立法现状

我国《国家赔偿法》第三条和第四条规定了国家赔偿的范围,但是没有明确规定公物的致害赔偿,而《民法通则》第一百二十六条对公物致害作出了规定,“建筑物或者其他设施以及建筑物上的搁置物、悬挂物发生倒塌、脱落、坠落造成他人损害的,它的所有人或者管理人应当承担民事责任,但能够证明自己没有过错的除外”。《国家赔偿法》中公物致害赔偿责任的缺失,导致法院在司法实践中依据民事规范裁决公物致害案件。如,王烈凤诉千阳县公路管理段人身损害赔偿案由宝鸡市中级人民法院作出终审判决,判决维持一审法院的判决。一审法院依据《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十六条关于公物致害的规定,判决被告千阳县公路管理段承担民事赔偿责任。江宁县东山镇副业公司与江苏省南京机场高速公路管理处损害赔偿纠纷上诉案由南京市中级人民法院作出终审判决,

判决被告江苏省南京机场高速公路管理处承担民事赔偿责任。法院认为高速公路管理处收取车辆通行费的行为,与副业公司形成了有偿使用高速公路的民事合同关系,而不是为了实施行政管理行为而生的行政合同关系。即认为高速公路管理处实施路政管理和维护是私法义务,违反这种私法义务产生民事赔偿责任。但值得注意的是高速公路管理处享有的路政管理和维护义务并不是基于高速公路的使用者缴纳通行费产生的,而是受交通厅的委托产生的一种公权力,同时也是一种公法义务,违反这种公法义务应当承担国家赔偿责任。我国《国家赔偿法》第三条和第四条没有明确规定公物的损害赔偿,而《民法通则》第一百二十六条对公物致害作出了规定,但不能排除公物致害产生国家赔偿的可能性。国家赔偿法中公物致害的缺失并不能成为公物致害产生民事赔偿的正当性理由。公物的范畴是广泛的,但《民法通则》规定的公物不能覆盖所有的公物,如果公物致害不产生国家赔偿,受害者的合法权利将得不到保障。国家赔偿由公权力的行使和公物致害引起,《国家赔偿法》第三条和第四条规定的是公权力行使的国家赔偿,由公物致害引起的国家赔偿可以归入到第三条第五项以及第四条第四项中去,从而明确公物致害在国家赔偿法体系中的法律地位。

三、公物致害的归责原则分析

法国、日本、韩国以及我国台湾地区都确立了公物损害赔偿的无过错责任归责原则。法国行政法院将公共工程致害的受害人划分为三种,即第三者、公共工程的使用者和公共工程的参加者,根据三种受害人不同的资格分别适用不同的归责原则。借鉴法国公物损害赔偿责任的分类,可以将公物致害的受害人区别为第三人和使用者,分别适用无过错责任与过错责任,其中无过程责任是公物致害的国家赔偿责任的主要归责原则。

(一)第三人

对第三人的损害适用无过错责任赔偿原则,这是19世纪到现今一直适用的公物损害赔偿的传统原则。无过错责任,也称为危险责任。第三人只须证明其损害的产生与公物之间存在因果关系即可,无需对行政主体的过错承担举证责任。行政主体为了执行生存照顾的义务而设置各种公物,但公物的设置和管理不能排除会对公共利益造成威胁,同时这种威胁是公共利益的需要,公民必须无条件接受。因此在这一前提条件下,公民因公物的设置或管理存在瑕疵而承担的损害,即使公物的设置或管理者并没有过错也必须承担赔偿责任。同时,不能以少数受害者承担损害为代价,牺牲少数受害者的利益来满足公共利益。在德国,针对第三人的损害赔偿适用职务责任。公物的设置或管理属于主权行为,行政主体在设

置管理公物的过程中必须审查公物的安全性,违反审查义务对第三人造成的损害须承担赔偿责任。这里的职务责任是行政主体违反某个职务须承担的责任,这种职务是针对第三人即不特定多数人的安全性而言的,实质上是一种无过错责任。

(二)使用者

公物是为了公共目的供公务使用或公众使用的,使用者由于公物管理的瑕疵所生的损害赔偿适用过错责任。公物的目的在于公共利益,行政主体须尽到正常维护的责任,保证使用者没有瑕疵的利用公物,违反公物管理的责任将承担赔偿责任。使用者是公物设置或管理的受益者,出于财政上的节约和保护某些公务的利益,一般适用过错责任,但并不是所有使用者受到的损害都适用之。如红绿灯作为交通标志失灵产生损害而引起国家赔偿责任,这种赔偿责任的产生适用无过错归责原则。因为“……就国家赔偿而言,其制度目的与行政作用不同,更无须视错乱之交通灯号为交通警察违背职务行为之必要”。德国将这种因技术性设施故障所生的侵权行为须承担的赔偿责任称之为计算机赔偿责任,适用无过错责任。红绿灯由计算机或其他技术设施替代公务人员执行行政任务,行政主体必须对这些技术设施的失灵承担赔偿责任,并不能以不存在过错主张免责。当然,如果公务人员错误调试红绿灯设施时,适用过错责任。我国台湾地区国家赔偿法第二条和第三条分别规定公务的国家赔偿和公物的国家赔偿,前者适用过错责任,后者适用无过错责任。两者出现竞合时由受害人主张公务损害赔偿或者公物损害赔偿而选择适用不同的归责原则。如,红绿灯功能异常而致人车之损害,根据国家赔偿法第三条,应适用无过错责任,但并不排除红绿灯功能异常是由于公务员违背设置或管理的义务,而根据国家赔偿法第二条适用过错责任。

公物的设置或管理瑕疵产生损害,从而引起国家赔偿责任的产生,但是行政主体存在免责情形时,即使出现损害也不会导致赔偿责任或者减轻赔偿责任。这些情形包括受害人过错、不可抗力、第三者的行为、预算不足等。出于最大限度的保障受害人的合法权益的视角,这些免责情形的适用颇受非议,在具体案件的受理过程中应当考虑比例原则的适用,权衡各方的合法利益,以真正实现国家赔偿的意义。

注释:

- 黄昇.行政法总论.三民书局.1996.
- 台湾行政法学会编.行政法争议问题研究(下).五南图书出版公司.
- 最高人民法院公报编辑部编.最高人民法院案例全集(1985 - 2001年).中国民主法制出版社.2001.
- 王名扬.法国行政法.中国政法大学出版社.1998.
- 黄俊杰.行政法.三民书局.2005.